



---

## RV-Drucksache Nr. IX-35

---

Planungsausschuss	10.11.2015	nichtöffentlich
Verbandsversammlung	17.11.2015	öffentlich

---

Tagesordnungspunkt:

### **Plananpassung und Planungsgebot nach Landesplanungsgesetz (LplG)**

#### **Beschluss:**

Kenntnisnahme.

#### **Sachdarstellung/Begründung:**

##### **Hintergrund**

Die Stellungnahmen des Regionalverbands zu den Bauleitplanungen und Fachplanungen werden regelmäßig im Planungsausschuss vorgestellt, auf Wunsch des Gremiums seit diesem Jahr auch die Behandlung der Stellungnahmen.

Im Zusammenhang mit der Entstehung einer Einzelhandelsagglomeration auf der Grundlage von § 34 BauGB (unbeplanter Innenbereich) wurde im Planungsausschuss am 07.07.2015 auch die Pflicht zur Plananpassung und die Möglichkeit eines Planungsgebots angesprochen und die Verwaltung aufgefordert, über dieses Instrument zu informieren.

Mit einem Planungsgebot nach § 21 Abs. 1 LplG kann eine Kommune verpflichtet werden, einen Bauleitplan, in der Regel Bebauungsplan, aufzustellen oder einen bestehenden Plan an die aktuellen Ziele der Raumordnung anzupassen.

##### **Grundlagen**

Landesentwicklungsplan (LEP 2002) und Regionalplan Neckar-Alb 2013 definieren Ziele der Raumordnung (Z). Nach § 4 ROG und § 4 LplG sind Ziele der Raumordnung eines für verbindlich erklärten Regionalplans von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten. Sie unterliegen nicht der Abwägung.

Bauleitpläne sind an die Ziele der Raumordnung anzupassen. Als Träger öffentlicher Belange wird der Regionalverband gemäß § 4 BauGB beteiligt und gibt eine Stellungnahme zu den Planungen ab. Bedenken wegen eines Verstoßes gegen die Ziele der Raumordnung müssen von den Kommunen zwingend berücksichtigt werden. Sind Grundsätze der Raumordnung (G) betroffen, können diese abgewogen werden.

Eine fehlerhafte Abwägung kann zu einer Nichtigkeit des Plans führen. Fehler liegen vor, wenn die Bewertung und der Ausgleich zwischen den Belangen nicht gelingen oder der Plan gegen den Grundsatz der Konfliktbewältigung verstößt.

Ein Bebauungsplan soll sich schon abzeichnende Konflikte im Vorfeld lösen. Dies können z. B. sein: Nutzungskonflikte durch das Nebeneinander widerstreitender Nutzungen oder die Gefahr einer Einzelhandelsagglomeration. Kommunen müssen bei der Bauleitplanung ihre Stellung im zentralörtlichen System beachten und Konflikte vermeiden. Die Konfliktbewältigung darf nicht auf die Ebene der Baugenehmigung verschoben werden.

Mit dem rechtskräftigen Regionalplan Neckar-Alb 2013 liegen gegenüber dem bisherigen Regionalplan von 1993 mehr klar bestimmte Ziele der Raumordnung vor, die zu berücksichtigen sind, z. B. bezüglich der Zulässigkeit von Einzelhandel außerhalb der Vorranggebiete.

Es ist erfreulich, dass Kommunen zunehmend frühzeitig auf den Regionalverband zukommen, um Vorhaben abzustimmen. In der Regel können so Konflikte im Vorfeld, im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung und in gemeinsamen Gesprächen geklärt werden.

Darüber hinaus gibt es Fälle, wo mangels rechtskräftigem Bebauungsplan (z. B. nach § 34 BauGB, Vorhaben im unbeplanten Innenbereich) oder aufgrund eines alten Bebauungsplans (z. B. nach alter BauNVO oder ohne Einzelhandelsbeschränkung im Gewerbegebiet) Vorhaben baurechtlich grundsätzlich zulässig sind, obwohl sie den aktuellen Zielen der Raumordnung widersprechen.

In diesen Fällen können sich das Planungsermessen einer Gemeinde und die Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung zu einer Planungspflicht verdichten. Das heißt, um Fehlentwicklungen zu verhindern, muss ein Bebauungsplan erstmals aufgestellt oder ein bestehender alter Plan muss angepasst werden.

Mit einem Planungsgebot nach § 21 Abs. 1 Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg (LplG) kann eine Kommune vom Regionalverband dazu verpflichtet werden, einen Bauleitplan, in der Regel Bebauungsplan, aufzustellen oder an die Ziele der Raumordnung anzupassen, wenn dies zur Verwirklichung von regionalbedeutsamen Vorhaben oder zur Erreichung anderer Ziele der Raumordnung erforderlich ist.

Das Planungsgebot ist das „schärfste Schwert der Raumordnungsbehörden“. In der Praxis hilft vielfach schon ein Hinweis auf die Pflicht zur Plananpassung oder zur Planaufstellung. Dies wurde in der Region Neckar-Alb in einigen Fällen bereits erfolgreich praktiziert.

In der **Anlage** sind Rechtsgrundlagen, Verfahren und Beispiele zur Plananpassung und zum Planungsgebot zusammengefasst.

### **Weiteres Vorgehen:**

Der Regionalverband Neckar-Alb plant ein gemeinsames Gespräch mit den Baurechtsbehörden in allen drei Landkreisen zu den neuen Regelungen im Regionalplan. Dies erfolgt, sobald die Regelung für Lebensmittelmärkte angewandt werden kann. Dabei soll auch angesprochen werden, ob und wo es alte Bebauungspläne und unbeplante Innenbereiche nach Baugesetzbuch gibt.

Für Kommunen ist eine Informationsveranstaltung geplant, die über Hintergründe, Sinn und Inhalt der neuen Regelungen im Regionalplan informieren soll. Dabei wird auch die Pflicht zur Plananpassung thematisiert. Zu der Veranstaltung eingeladen werden sollen Bürgermeister/-innen sowie die für die Bauplanung und Baugenehmigung zuständigen Ämter und Fachabteilungen.

## **Plananpassung und Planungsgebot**

### **1. Rechtsgrundlagen**

#### **1.1 Raumordnungsgesetz (ROG)**

##### **§ 4 ROG Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung**

(1) Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen ... sind die Ziele der Raumordnung zu beachten.

→ **Beachtungspflicht der Ziele der Raumordnung**

##### **§ 13 ROG**

(1) Zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen oder von sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sollen die Träger der Landes- und Regionalplanung mit den hierfür maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts einschließlich Nichtregierungsorganisationen und der Wirtschaft zusammenarbeiten oder auf die Zusammenarbeit dieser Stellen und Personen hinwirken. Die Zusammenarbeit nach Satz 1 kann sowohl zur Entwicklung einer Region als auch im Hinblick auf grenzübergreifende Belange erfolgen; die Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilräumlicher Entwicklungen (interkommunale Zusammenarbeit) ist zu unterstützen.

→ **raumordnerische Zusammenarbeit**

#### **1.2 Baugesetzbuch (BauGB)**

##### **§ 1 Abs.3 BauGB**

Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.

→ **Planungserfordernis**

##### **§ 1 Abs.4 BauGB**

Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen.

→ **Anpassungspflicht**

Die Anpassungspflicht bezieht sich auf die Anpassung (Änderung, Aufhebung) bestehender Pläne und auf die Aufstellung neuer Pläne. Sie begründet damit auch eine Erstplanungspflicht.

##### **BVerwG Urteil vom 17.09.2003, 4 C 14.01**

Das Planungsermessen einer Gemeinde kann sich unter bestimmten Voraussetzungen zu einer strikten Planungspflicht verdichten, wenn qualifizierte städtebauliche Gründe von besonderem Gewicht vorliegen und nur so städtebaulichen Fehlentwicklungen entgegengewirkt werden kann. Auch das interkommunale Abstimmungsgebot kann einen Handlungsbedarf begründen.

(Im konkreten Fall sollte ein Einkaufszentrum auf der Grundlage von § 34 BauGB erweitert werden.)

#### **§ 4 BauGB Beteiligung der Behörden**

Die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange... sind zu unterrichten und zur Äußerung ... aufzufordern.

### **1.3. Landesplanungsgesetz (LplG)**

#### **§ 4 LPIG Bindungswirkungen der Ziele und Grundsätze der Raumordnung**

(1) Ziele der Raumordnung eines für verbindlich erklärten Entwicklungsplans oder Regionalplans sind von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten. Dies gilt auch bei

1. Genehmigungen, Planfeststellungen und sonstigen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen öffentlicher Stellen,
2. Planfeststellungen und Genehmigungen mit der Rechtswirkung der Planfeststellung über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen von Personen des Privatrechts.

(2) Grundsätze eines für verbindlich erklärten Entwicklungsplans oder Regionalplans sind von öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach Absatz 1 in der Abwägung oder bei der Ermessensausübung zu berücksichtigen.

#### **§ 21 LPIG**

(1) Die Träger der Bauleitplanung können durch den Regionalverband dazu verpflichtet werden, die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen, insbesondere Bauleitpläne aufzustellen, wenn dies zur Verwirklichung von regionalbedeutsamen Vorhaben gemäß § 11 Abs. 3 oder zur Erreichung anderer Ziele der Raumordnung erforderlich ist (Planungsgebot).

(2) Kommt der Träger der Bauleitplanung dem Planungsgebot nicht nach, trifft die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde die erforderlichen Maßnahmen.

##### **→ Planungsgebot**

→ Das Planungsgebot ist eine Aufforderung an Kommunen, das zu tun, wozu sie rechtlich verpflichtet sind: die Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung.

## **2. Planungsgebot: Anwendungsfälle und Verfahren**

### **2.1. Anwendungsfälle**

- § 34 BauGB (Vorhaben im unbeplanten Innenbereich)  
Bisher: „einfügen“ (wo schon was ist, ist auch mehr davon zulässig)  
Seit 2007: Abs. 3: „keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden.“
- Alte Bebauungspläne nach BauNVO bis 1968: großflächiger Einzelhandel ist im GE, MI, MK grundsätzlich möglich.
- Alte Sondergebiete: Oft ist Einzelhandel aller Art zulässig

- Gewerbegebiete: Ohne Einzelhandelsbeschränkung besteht die Gefahr einer Einzelhandelsagglomeration. Dies muss bereits im Bebauungsplan verhindert werden (BVerwG vom 10.01.2011).

## **2.2 Verfahren**

Das Planungsgebot ist ein Verwaltungsakt.

- Die Gemeinde ist vorab gemäß § 28 Landesverwaltungsverfahrensgesetz anzuhören
- Beschluss der Verbandsversammlung: Verpflichtung der Gemeinde zur Planaufstellung bzw. Aufstellungsbeschluss zur Planänderung
- Maßnahmen zur Sicherung der Planung durch die Gemeinde: (§ 14f BauGB)
  - Zurückstellung Bauantrag
  - Erlass einer Veränderungssperre
- Kommt der Träger der Bauleitplanung dem Planungsgebot nicht nach, erfolgt die Umsetzung durch die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde (Landratsamt als untere Rechtsaufsichtsbehörde und für große Kreisstädte das Regierungspräsidium, § 119 Satz 1 GemO)

Wenn ein Bauantrag vorliegt, muss man also schnell reagieren.

## **2.3 Verhältnismäßigkeit und Alternativen**

„Das Planungsgebot ist das schärfste Schwert der Raumordnungsbehörden. Es greift in die kommunale Planungshoheit ein. Entsprechend maßvoll - verhältnismäßig - ist es einzusetzen.“ (Sparwasser in: Hager 2015)

In vielen Fällen konnten zu erwartende Konflikte im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung durch die Änderung oder Aufstellung eines Bebauungsplans gelöst werden.

## **3. Beispiele für die Durchsetzung eines Planungsgebots**

### **Verband Region Stuttgart (2005):**

Deizisau (nicht zentraler Ort im Landkreis Esslingen) Bebauungsplan von 1964, Industriegebiet. 2004 Bauantrag für mehrere Einzelhandelsgeschäfte mit insgesamt 4680 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche. VRS verpflichtet Gemeinde einen Bebauungsplan aufzustellen. Großflächiger Einzelhandel soll ausgeschlossen werden. Gemeinde soll ferner Zurückstellung der Baugesuche beantragen. Vom VGH bestätigt.

### **Regionalverband Südlicher Oberrhein (2012):**

Herbolzheim (Unterzentrum) Bebauungsplan von 1969. Stadt hat trotz mehrmaliger Aufforderung den Bebauungsplan nicht an die aktuellen Ziele der Regionalplanung angepasst. Auf ehemaligem Baumarktgelände (GE fernab des ZVB) soll Einzelhandelszentrum mit 3.100 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche für zentrenrelevante Sortimente entstehen. RVSO erlässt Planungsgebot. Das Baugesuch muss zurückgestellt werden. Vom Planungsausschuss des RVSO einstimmig beschlossen.

## **4. Klage des Regionalverbands gegen Baugenehmigung**

### **§ 22 LplG Klagebefugnis**

(1) Der Regionalverband kann ungeachtet einer ihm nach § 42 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung bereits zustehenden Klagebefugnis durch Klage die Aufhebung eines Verwaltungsakts begehren, soweit er geltend macht, dass in Bezug auf das Verbandsgebiet die Anforderungen des § 4 des Raumordnungsgesetzes nicht beachtet worden sind; die Klagebefugnis ist auf solche Verwaltungsakte beschränkt, die die Errichtung, Erweiterung oder wesentliche Nutzungsänderung eines Einkaufszentrums, eines großflächigen Einzelhandelsbetriebes oder eines sonstigen großflächigen Handelsbetriebes betreffen.

→ „Wächteramt“ des Regionalverbands bei besonders sensiblen Einzelhandelsprojekten.

### **Vorraussetzungen**

- Regionalbedeutsamkeit des Einzelhandelsvorhabens
- Regionalverband muss geltend machen, dass Anpassungspflicht missachtet wurde.
- Entscheidungserheblicher Bebauungsplan verstößt gegen Ziele der Raumordnung. Baugenehmigung wurde bauplanungsrechtlich auf der Grundlage eines Bebauungsplans erteilt, der unter Missachtung der Ziele der Raumordnung erlassen wurde. Oder die Gemeinde hat es versäumt den BPlan an die Ziele der Raumordnung anzupassen (Pflicht der Kommune zur Konformität der kommunalen Bauleitplanung mit den Zielen der RO).
- Klage ist unbegründet, wenn der Baugenehmigung ein alter Bebauungsplan zugrunde liegt und die Gemeinde es versäumt hat, diesen den nach seinem Erlass in Kraft getretenen Zielen der Raumordnung anzupassen.

### **Ziel**

- Aufhebung der Baugenehmigung
- Der der Baugenehmigung zugrunde liegende Bebauungsplan kann mit überprüft werden (Inzidentkontrolle)

### **§ 42 Abs. 2 VwGO**

#### **[Anfechtungs- und Verpflichtungsklage, Klagebefugnis]**

(1) Durch Klage kann die Aufhebung eines Verwaltungsakts (Anfechtungsklage) sowie die Verurteilung zum Erlass eines abgelehnten oder unterlassenen Verwaltungsakts (Verpflichtungsklage) begehrt werden.

(2) Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein.

Quellen:

BVerwG Urteil vom 17.09.2003, 4 C 14/01

BVerwG Urteil vom 10.01.2011, 4 CN 9/10

Hager (Hrsg.): Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg. Stuttgart 2015.

[http://www.region-suedlicher-oberrhein.de/de/presse/pressemitteilungen/20120229\\_planungsgebot.php](http://www.region-suedlicher-oberrhein.de/de/presse/pressemitteilungen/20120229_planungsgebot.php)

VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 9.12.2005, 8 S 1754/05